

**НОВАЦИИ ОРГАНИЗАЦИОННО–ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО–ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Горбушина Светлана Геннадьевна, к.э.н., доцент,

Санкт–Петербургский государственный университет;

Svetlana G. Gorbushina, PhD, Associate Professor, St. Petersburg State University,
svetagor306@yandex.ru

Веселова Е.К. консультант, ООО «Развитие территорий»,

Санкт–Петербург

Ekaterina K. Veselova consultant, LTD "Development of territories", St. Petersburg,
veselova231@gmail.com

Аннотация: необходимость соединения государственного и частного капитала в едином инвестиционном потоке при финансировании крупных общественно значимых объектов обуславливает необходимость формирования гибкого, адекватного организационно–правового обеспечения, чему и посвящена публикация.

Ключевые слова: государственно–частное партнерство, концессия, публичный партнер, частный партнер.

Привлечение государством инвестиций, частного капитала для реализации крупных общественно–значимых проектов и модернизации экономики традиционно осуществляется в двух вариантах: по модели государственно–частного партнерства (ГЧП) и концессионной модели.

Уточним, что государство использует потенциал частного бизнеса преимущественно для инфраструктурных проектов, связанных, как правило, с развитием транспорта, связи, энергетики, а также проектов социального назначения. Именно эти объекты оказывают значительное влияние не только на экономическое развитие¹, диверсификацию экономики, уровень занятости, но и на уровень конкурентоспособности страны, ее инвестиционную привлекательность.

Особый состав участников, специфический сегмент деятельности обуславливают необходимость создания адекватной и гибкой нормативно–правовой базы, регламентирующей целенаправленность и результативность действий. Попытка реализации этого подхода, как представляется, имеет место в современном российском законодательстве о государственно–частном партнерстве, которое вступило в действие с 1 января 2016г.[2] (см. табл.1).

¹ Так, исследования Всемирного банка показывают, что 10% рост инвестиций в инфраструктуру вызывает увеличение экономического роста в долгосрочной перспективе на 1 процентный пункт.

Таблица 1 – Сравнительные характеристики концессионных соглашений и государственно-муниципально-частного партнерства

	Концессионное соглашение		Государственно-частное партнерство
Определение	Под концессионным соглашением понимается договор, по которому одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определённое имущество, право собственности на которое принадлежит или же будет принадлежать другой стороне (концеденту) , а также осуществлять деятельность с использованием объекта, а концедент обязуется предоставить концессионеру права владения и пользования данным объектом для осуществления указанной деятельности на указанный в договоре срок.		ГЧП, МЧП – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера , с одной стороны, и частного партнера , с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП, соглашения о МЧП , заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.
Стороны соглашений	Концессионер	Концедент (115–ФЗ) или публичный партнер (224–ФЗ)	Частный партнер – только российское юридическое лицо
	индивидуальный предприниматель; российское юридическое лицо; два и более юридических лиц, действующих по договору простого товарищества, без образования юридического лица; иностранное юридическое лицо.	Российская Федерация (Правительство РФ); субъект Российской Федерации (исполнительный орган субъекта РФ); муниципальное образование (орган местного образования).	все организационно-правовые формы юридических лиц, предусмотренные законодательством РФ, кроме: государственных и муниципальных унитарных предприятий; государственных и муниципальных учреждений; публично-правовых компаний и иных юридических лиц, созданных в РФ на основе специальных ФЗ; хозяйственных товариществ и обществ, хозяйственных партнерств, находящихся под контролем публично-правовых образований; дочерних хозяйственных обществ, находящихся под контролем вышеуказанных организаций; некоммерческих организаций в форме фондов, созданных публично-правовыми образованиями; некоммерческих организаций, созданных указанными выше организациями.

Источник: составлено по [1;2]

В формате ГЧП сформулированы, прежде всего, более жесткие требования к составу лиц на стороне частного партнера: так, в качестве частного партнера могут выступать только российские юридические лица, иностранные же компании могут участвовать в подобных соглашениях только косвенно в рамках консорциума или через создаваемые ими российские юридические лица.

Сущностная сторона ГЧП находит развитие и в принципах его построения[2], сформулированных в контексте обеспечения эффективности и результативности расходования бюджетных средств. Основные из них: открытость и доступность информации о ГЧП/МЧП, за исключением сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; обеспечение конкуренции; отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом; добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств; справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения; свобода заключения соглашения. Следует при этом отметить, что часть принципов носит декларативный характер и нуждается в конкретизации, например, понятия справедливого распределения рисков, добросовестного исполнения обязательств и т.п.

Законодательно регламентированы и базовые элементы соглашения в рамках ГЧП/МЧП и концессионного соглашения, такие, как право собственности на объект соглашения, условия его финансирования (см. таб.2).

Таблица 2 – Элементы соглашений

Концессионное соглашение	Соглашение в рамках ГЧП/МЧП
Строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером/концессионером	
Концессионер несет расходы на исполнение обязательств по концессионному соглашению* (концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию и использование объекта концессионного соглашения, предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии).	Осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения; осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения
Право собственности на объект у концедента (в отдельных случаях объект принадлежит государственному или муниципальному унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления).	Возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения (в отдельных случаях право собственности возникает у публичного партнера).

Источник: составлено по [1;2]

Принципиальным является то обстоятельство, что в рамках ГЧП/МЧП требование о передаче объекта в собственность публичного партнера не является обязательным. Исключением является обстоятельство, когда финансовые затраты публичного партнера на создание превышают аналогичные затраты частного партнера. В этом случае, объект в обязательном порядке подлежит передаче в государственную собственность. Что же касается концессионного соглашения, то право собственности на объект сохраняется у концедента, в отдельных случаях концессионер имеет преимущественное право на выкуп объекта концессионного соглашения при условии добросовестного исполнения условий последнего.

Процедура заключения соглашения о ГЧП/МЧП предусматривает как частную инициативу разработки проекта, так и инициативу публичного партнера. Помимо этого предусмотрено обязательство предоставления банковской гарантии. Уточним также, что совершенно справедливо проект оценивается с точки зрения эффективности и обладания

сравнительным преимуществом. Под сравнительным преимуществом, при этом, понимается преимущество в использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации проекта, перед использованием тех же средств в рамках реализации государственного/муниципального контракта[2].

Сравнительное преимущество определяется на основании следующих показателей: чистых дисконтированных расходов средств бюджета (при реализации ГЧП и при реализации государственного/муниципального контракта); объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения риска. Оценка эффективности проекта проводится в рамках двух основных направлений: финансовая эффективность и социально-экономический эффект.

Существенные различия в рамках объекта ГЧП/МЧП и концессионных соглашений заложены и в характеристике правового положения объекта[2]: в условиях концессии объектом является имущество, которое принадлежит или будет принадлежать на праве собственности публично-правовому образованию, в формате ГЧП объектом является имущество, в отношении которого не установлены принадлежность исключительно к государственной (муниципальной) собственности или запрет на отчуждение в частную собственность.

Следует отметить также закрепленные законодательно принципиальные различия в системах проведения контроля. Формат концессии предполагает порядок осуществления контроля на основе индивидуальной регламентации. ГЧП/МЧП предполагает установленный Правительством РФ порядок осуществления контроля. Но, следует отметить, что само по себе наличие норм правового регулирования не решает ситуации, не менее важно их соблюдение и процесс администрирования.

Существенным моментом ГЧП–проектов является также установление законодательством [2] возможности передачи объекта соглашения и (или) прав частного партнера по соглашению в залог в целях исполнения обязательств перед финансирующей организацией в случае заключения прямого соглашения.

Устанавливается также бюджетный механизм субсидирования ГЧП–проектов, тогда, как в рамках концессии государственное финансирование может осуществляться как на основе субсидий, так и на основе бюджетных инвестиций.

Таким образом, очертив лишь основной круг новаций в современном законодательстве, регулирующем партнерство государства и бизнеса при создании общественно значимых объектов, мы видим, что они упорядочивают базовые стороны договорной деятельности, подчиняя их требованию эффективности и результативности. С другой стороны, очевидно, что успешная их реализация сопряжена с качеством правоприменительной практики.

Список использованных источников:

1. Федеральный закон № 115–ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года (с изменениями и дополнениями);
2. Федеральный закон № 224–ФЗ «О государственно–частном партнерстве, муниципально–частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 года (вступил в силу с 1 января 2016 года).